

KAMU HİZMETİNDE KRİZ, YENİ DENGİ ve HUKUK

Dr. Onur Karahanoğulları*

Kamu hizmetinin ne olduğı, nasıl tanımlanabileceğı sadece hukukun değıl, iktisat ve siyaset disiplinlerinin de çetrefil konularındandır. Kamu hizmeti kavramının çeşitli disiplinlerde ele alınışına ilişkin tartışmalar bu yazının kapsamını aşacak boyuttadır. Ancak, kamu hizmeti kavramına ilişkin düşüncemizi bir cümleyle belirtmekte yarar bulunmaktadır. Kamu hizmeti, siyasal alanın örgütünce (devletçe) kısmen veya tamamen üretim ilişkileri alanının kurallarından bağışık kılınarak üstlenilen, kamusal (siyasal) alana dahil edilen, toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik faaliyetlerdir.

Kamu hizmeti, yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde olduğı gibi son çeyreğinde de temel sorun alanlarından biri olmuştur. İlk ve son çeyreklerde kamu hizmeti, "kriz" kavramıyla birlikte anılmaktadır. Kamu hizmetinin yirminci yüzyılın ilk ve son çeyreğindeki krizlerinin doğrudan görünümü, her şeyden önce siyasal/hukuksaldır.

Modern devlet, genişlemiş toplumsal işlevleriyle ortaya çıkarken devlet faaliyetlerinin hukuksal yapısını inceleyen hukuk dalları da eskinin kavram ve kategorilerini sorgulamak ve değıştirmek zorunda kalmışlardır. Devlet işlevleri genişlerken devletin hukuku da genişlemiştir. Yüzyıl başında hukukçuları, özellikle kamu hukukçularını uğraştıran "gelişmeleri açıklama" ve "gelişmelere uyum" sorunları, bir "genişleme krizine" işaret ediyordu. Son çeyrek yine bir krize işaret etmektedir: "daralma krizi".

İlk kriz, devletin zor kullanma tekeli ve düzen sağlama işlevi üzerine kurulu bir hukuksal anlayışın, devlet işlevlerindeki, kapitalist girişimlere benzer alanlara doğru yaşanan genişlemeyi açıklayamamasından kaynaklanıyordu.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve günümüzde de süren krizde ise, devlet faaliyetlerini düzenleyen hukuk dalları, elli yıla yakın bir süre istikrar yaşamış klasik kavramlarının, devlet işlevlerindeki dönüşüm karşısında açıklayıcılıklarını yitirmesiyle karşı karşıya kalmaktadır. İlk ve ikinci krizin nedenlerini oluşturan devlet işlevlerindeki dönüşümlerin farklılıkları, sorunun, hukukun basit bir uyumu sorunu olarak yaşanmaması sonucunu da doğurmaktadır.

Kamu hizmetlerinde daralma, dünyada ve Türkiye'de 1970 ortalarından itibaren şiddetle yaşanan iktisadi krizin doğrudan yansımasıdır.

Krize ilk tepkiler, yine devlet talebinin artırılması şeklindeki Keynesgil iktisat politikası yöntemleriyle verildiğinden, krizin kamu hizmetleri üzerindeki doğrudan etkisi bir süre gecikmiştir. Ancak sözkonusu önlemlerin çare olmaması köklü iktisat politikası değışiklerini getirmiştir. Bununla bağlantılı siyasal ve idari değışikliklerin ilk "başarılı" örnekleri, Reagan ABD'sinde ve Thatcher'ın İngiliz refah devleti kurumlarını tasfiyesinde görülmüştür. Türkiye'nin krize yanıtı birkaç yıl gecikmeli gerçekleşmiştir. Sözkonusu yanıt kamu hizmetlerinin dönüşümünde temel belirleyicidir. Siyasal alanın karşıladığı temel ihtiyaç, kapitalist üretim biçiminin varlığını ve işleyişini güvenceye

* A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, İdare Hukuku Öğretim Görevlisi

almak ve bunun gereği olarak da kendi varlığını güvenceye almaktır. Devletin bu işlevi çerçevesinde yeniden yapılanacağı açıktır.

Kökleri daha gerilerde bulunan ancak 1974 petrol krizi ile derinleşerek açığa çıkan ekonomik kriz, yeni bir sermaye birikim modelini çözüm olarak beraberinde getirmiştir.¹ Kitlemel üretimi olanaklı kılan Fordist iş örgütlenmesine ve kamu harcamalarının artırılmasıyla denge arayışını öngören Keynesçi iktisat politikalarına dayanan bir önceki birikim rejimi, 1929 Dünya İktisadi krizine çare olarak geliştirilmiş ve gelişen devlet işletmeleri, sosyal güvenlik sistemleri ve kamusal düzenlemeler ile bir istikrar dönemi yaratmıştır. Bu dönemde kamu kesimi ile özel kesim bir denge içinde varlığını sürdürmüştür. Ancak özellikle toplumsal taleplerin kamu kesimini sürekli genişletmesi ve buna kamunun doğal genişleme eğiliminin eklenmesi, bunların özel kesimin vergi yükünü artırması, özel kesimin, kâr oranlarının düşme eğiliminden kaçamaması sonucu yeni karlılık alanları aramaya başlaması sözkonusu dengenin sonunu hazırlamıştır.

Krize çare olarak uygulanan yeni birikim rejimi, bu arazları gidermek için yeni bir denge önermiştir. Kamu harcamalarının ve açıklarının kısılarak toplumsal üretimden vergi olarak çekilen payın asgariye düşürülmesi ve devletin işgal ettiği alanların piyasa lehine bir an önce boşaltılması yeni dengenin unsurlarıdır. Tüm sosyal harcamaların kısılması, kamu hizmeti alanlarının piyasa devredilmesi ve varlığını sürdüren kamu hizmeti alanlarının ise ticarileştirilmesi anlamına gelir.

1974 Krizi ve krize verilen tepkilerle şekillenen yeni iktisadi yapının bir boyutu da para ve sermaye hareketleri çerçevesinde gelişen "küreselleşme"dir. 1970'lerde, Bretton Woods sisteminin sonunun ilan edilmesi ve doların altın karşılığından çözülmesiyle başlayan para ve sermaye hareketlerindeki serbestleşme ve spekülasyonun hızlandırıcısı olduğu küreselleşme, Boratav'ın saptamasıyla, "ulusal ekonomilerin, mal ve sermaye hareketleri ile finansal işlemler aracılığıyla, işlevsel ekonomik birimler olarak tasfiyesini öngörmektedir."² Boratav, bu durumun dört temel sonucunu saptamaktadır.³ İlki, dış ticaret ve sermaye hareketleri üzerinde ulusal iktisat politikaları

¹ Sözkonusu olan Fordist sermaye birikim rejiminin krizidir. Fordist birikim rejiminin iki temel özelliği vardır. Birincisi, büyük çaplı, zaman zaman tekel konumunda olan şirketler tarafından, homojen bir pazar için yapılan, kitlemel üretim; ikincisi, bant sistemi ve Taylorizmin karışmasından oluşan bir iş süreci içinde işgücünün yoğun tüketimi. Böyle bir sermaye birikim rejimi devletin görevlerini belirlemiştir. Bunlardan bir tanesi, kitle üretiminin ihtiyaçlarını karşılamak üzere uygun toplumsal talebi düzenlemek, iç pazarı denetlemek, ülke parasının değerini denetlemektir. Devletin ikinci temel görevi, işgücünün yeni den üretimine katkı sağlamaktır. Bu görev, kamunun toplu taşımacılık, toplu konutlar, toplumsal sağlık, ücretsiz eğitim, çocuk bakımı, aileye verilen mali yardımlar, emeklilik fonları gibi konularda işlevler üstlenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu dayanaklar üzerine kurulan sistem krize girmiştir. Günümüzde hâlâ bu krizin aşılmasını sağlayacağı düşünülen yeni birikim rejimini hayata geçirme girişimleri sürmektedir. Bkz. Ergin Yıldızoğlu, "Özelleştirmenin Kamu Yaşamı Üzerine Etkileri ve Sendikalar Konferansı Sunuşu", Türk Harb-İş Sendikası, **Özelleştirmenin Kamu Yaşamı Üzerine Etkileri ve Sendikalar**, Ankara, Harb-İş, 1996, s.76-82; Kriz ve yeni birikim rejiminin anahatları için bkz Sinan Sönmez, "Kriz, Devlet Müdahalesi ve Özelleştirme", **Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Sempozyumu**, Ankara, ODTÜ, 1990, s.53-62

² Korkut Boratav, "Küreselleşme ve Dünya Ekonomisi", **Cumhuriyetin 75.Yılında Kamu Hizmeti, Kamu Mülkiyeti**, Ankara, KİGEM, 1998, s.39

³ *Ibid*, s.40

uygulama imkânının iyice daralması, toplumsal kaynakların dağıtımında siyasal mekanizmaların etkisinin en aza indirilmesi ve bunda sadece piyasa aktörlerinin ve dolayısıyla sanayi ve ticaret sermayesinin belirleyici olması; geniş kesimlerin siyaset aracılığıyla bölüşüm ilişkilerine yapabilecekleri müdahalenin kısıtlanmasıdır. İkincisi para ve sermayeye tanınan serbestliğin, işgücüne tanınmamasıdır. Üçüncüsü, devletin iktisadi ve sosyal işlevlerinin, sermayenin üzerindeki kontrol olanaklarının ortadan kalkmasıyla orantılı olarak, emeğin ve genel olarak toplumun kontrolüne dönüşmesidir. Bununla bağlantılı olan dördüncü sonuç devletin iktisadi ve sosyal işlevlerinin daraltılması, salt zora dayanan işlevlerinin artmasıdır.

Kriz öncesi dönemde kalkınmakta olan ülkeler için Keynesçi politikalar, ithal ikamesine dayanan sanayileşme stratejileriyle tamamlanmaktaydı. Bu dönemin birikim rejiminde, devletin sosyal harcamaları (örneğin, sosyal güvenliğe devlet desteği, transfer harcamaları, ücret malları üretimi [işgücünün temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik mallar]) işgücü maliyetinin bir kısmının kamusallaştırılması anlamına gelmekte; doğrudan kamu harcamaları ve kamu ya da özel kesim işçilerine ödenen görece yüksek ücretler korunan iç pazar için talep unsuru olmaktaydı. Ancak temel girdileri için dövize ihtiyaç duyan, ancak dışsatım yapamayan bu birikim rejiminin tüm devlet desteğine rağmen tıkanması kaçınılmazdır. Nitekim 1970'lerin ortalarından itibaren Türkiye bu sıkıntıyı yaşamıştır. Kalkınma iktisadının iflasıyla birlikte üçüncü dünya ülkelerine ihracata dayalı büyüme modeli sunulmuştur.⁴ Türkiye de 1980'den beri bu sermaye birikim rejimini uygulamaktadır. İhracata dayalı iktisat politikalarının temel mantığı, kamu harcamalarının kısılması, kamu kesiminin küçültülmesi, iç talebin baskılanması ve ücretlerin düşürülmesidir.⁵

Bu tip bir iktisat politikasının, 1800'lerin başından beri bu topraklarda hayata geçirilmeye çalışılan, genel olarak, kalkınma ve kalkınma için rasyonel devlet örgütlenmesi arayışıyla kurulmuş "klasik" yapının dönüşümü sonucunu doğuracağı açıktır.⁶

⁴ Bu çerçevede bkz. Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985**, 1.B., İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1988, s.119.vd. ; Mustafa Sönmez, **1980'lerden 1990'lara Dışa Açılan Türkiye Kapitalizmi**, 1.B., İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1992

⁵ Ticarete serbestleştirme, rekabet gücünün ayakta tutulmasını gerektirir. Rekabet gücünü ayakta tutmanın bir yolu artan verim, modernleşme ve teknolojik atılımıdır; bunların dayanağı da sermaye birikimidir. Küreselleşme dönemi aşağı yukarı her ülkede ve Türkiye'de sermaye birikimin zayıfladığı bir dönemdir. İkinci bir yöntem, kur ayarlamalarıyla, devalüasyonlarla, verim ve maliyeti düşürmeden yapay bir rekabet gücü sağlamaktır. Küreselleşmeyle bu olanak da ortadan kalmıştır. Üçüncü seçenek, aynı miktar üretimi, daha az sayıda işçiyle gerçekleştirerek rekabet gücünü artırmaktır. Ucuz emek. Bir yandan firma düzeyinde ücretleri ve istihdamı azaltmak, diğer yandan ülke düzeyinde emeğin toplumsal maliyetini düşürmek ekonomiler için mukayeseli üstünlük etmeni olmuştur. Bunun için ulusal ekonomiden emek için ayrılan kaynakların (örneğin sosyal güvenlik sistemi, emeğin eğitim ve sağlık gibi ihtiyaçlarının kamu tarafından karşılanması) azaltılması gerekir. Boratav, "Küreselleşme ve Dünya Ekonomisi", s.41

⁶ İktisadi kriz ve yeni liberal akımın, devletin iktisadi işlevleri üzerindeki etkileri için bk z., Korkut Boratav, Ergun Türkcan, **Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler**, 3.B., İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1994, s.203 -214

Bu dönüşümün kamu hizmetleri bakımından önemli bir yönü, yeni bir iç denge arayışıdır.⁷

Bu arayışta devletin kayıtlayıcı faaliyetleri (kolluk) ile yararlandırıcı faaliyetleri arasındaki denge birinciler lehine yeniden oluşturulacaktır. Bu gelişme "sosyal devlet"ten, "cezalandırıcı devlete (*L'État pénal*)" geçiş olarak değerlendirilmektedir.⁸ Başka türlü ifade edecek olursak, kamu hizmetleri içinde yararlandırıcı hizmetler gerilerken, düzen sağlama hizmetleri ön plana geçecektir. Devlet örgütlenmesinde birinciler tasfiyeye ikinciler ise yenilenmeye tabi tutulacaktır.⁹ Kayıtlayıcı faaliyetlerle yararlandırıcı faaliyetler arasındaki denge birinciler lehine bozulacağı gibi, yararlandırıcı faaliyetler içinde de tercih değişiklikleri görülecektir. Geniş kesimleri hedefleyen toplumsal harcamaları gerektiren faaliyetler tasfiye edilirken, büyük özel girişimlerin lehine devlet yükümlülükleri artacaktır (özellikle mali piyasalarda, güvenliği sağlamak için devletin özel girişimcilere kefil olması, toplumsal harcamalardan kısılan, inanılmaz kamusal fonların sarfını gerektirmektedir).

Devletin işlevlerindeki yeni dönüşüm, hukukçunun, yüzyıl başındakinden farklı olarak, kayıtsız biçimde sorgulamaksızın kabul edebileceği nitelikte değildir. İlk dönüşüm, hangi amaçla ve hangi itici güçle olursa olsun toplumsal nitelikli bir

⁷ Dengenin yokluğu ve uzlaşının dağılması krizi ifade eder. Benzer durum Fransa'da da 1970'in başından beri yaşanmaktadır. Castells, Fransız devlet müdahaleciliğinin savaş sonrası gelişimi ve krizine ilişkin bir dönemlendirme yapmaktadır. Buna göre, 1947-1958 arası, devletin üretim araçlarına (devletleştirilmiş sanayiler, ulaşım, enerji), dolaşım araçlarına (ban kalar ve kredi kuruluşları) ve işgücünün yeniden üretimine sistemli bir müdahalesiyle yeniden yapılanma ve düzenin yeniden kurulması, üretimin maddi temellerinin ve sermaye birikimi için gerekli koşulların oluşturulması sağlanmıştır. Devlet birikim sürecin de yer alarak Fransız ekonomisinin bağlantılarını sağlamlaştırmıştır. Bu dönemde "devlet hem tekeli birikime yardımcı olmak hem de burjuva hakimiyetini siyasi ve ideolojik olarak meşrulaştırmak gibi bir görev" üstlenmiştir. Bu çelişik görevin olumsuz sonuçlarına ilk yenik düşen kendini kamu hizmetleriyle meşrulaştıran de Gaulle'cü bürokrasi olmuştur. 1967-1969 yıllarında başlayan son dönem, ekonomik kriz, toplumsal denetim ve siyasi meşruiyet krizi dönemidir. "Durgunluk ve enflasyon sarmalı, işsizlik, devlet müdahalesi için kamusal kaynakların yetersiz kalmaya başlaması (mali kriz), büyüme hızının sınıra ulaşması; devletin, kâr oranlarının düşmesini engellemek için işçi ücretlerini baskılayarak sömürüyü çoğaltmak ve toplumsal bütünleşmeyi güvence altına almak gibi birbiriyle çelişik iki zorunluluk arasında kalması krizin unsurlarıdır." Manuel Castells, **Kent, Sınıf, İktidar**, 1.B., Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1997, s.66-71

⁸ Devletin yoksullukla sosyal işlevlerini geliştirerek değil, cezalandırma araçları yla mücadele etmesi, devletin zora dayalı işlevlerinin (polis, hapisane vs.) gelişmesi bu dönüşümün belirleyicileridir. Bkz Loïc Wacquant, **Les prisons de la misère**, Paris, Raison d'Agir, 1999.

⁹ "...Kamusal işlevler daraltılmakta, devletin gelir dağılımını düzeltme ve fırsat eşitliğini sağlama görevleri hemen tamamen yok edilmektedir. Diğer bir ifade ile, bu uygulamalarla sosyal devlet ya da refah devleti, yerini pasif bir idareye devretmektedir", İzzettin Önder, "Özelleştirmeye Genel Yaklaşım", **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme**, ed. Ergin Arıoğlu, Ankara, Türkiye Maden İşçileri Sendikası, 1994, s.45; Devlet faaliyetlerini değerlendiren liberal iktisadi öğretide, mantığın sınırlarında gezinenler de bulunmaktadır. "Özellikle ABD kökenli teorisyenlerin geliştirdikleri yeni liberal akım (Public Choice School) tam anlamıyla bireycidir. Bu bağlamda sosyal etkinlikleri, sosyal ortamı yadsımakta ve devlet düşüncesini 'radikal' biçimde çürütmeye çalışmaktadır. Yeni liberal akıma mensup yazarlar kamusal nitelikli her şeyin özelleştirilmesini önermektedirler", Sönmez, "Kriz, Devlet Müdahalesi ve Özelleştirme", s.59

genişlemeyi ifade ederken; ikinci dönüşüm, toplumsallık kaygısından uzak, salt düzen sağlama işlevinde odaklanan bir etkenlik arayışını ifade etmektedir. Fransız düşünür Bourdieu, 1995 grevi sırasında Paris Lyon garında yaptığı destek konuşmasında "bir uygarlığın yıkımına karşı, kamu hizmetlerine, eğitim, sağlık, kültür, sanat, araştırma ve herşeyin ötesinde çalışma haklarının cumhuriyetçi eşitliğine bağlı bir uygarlığın yıkımına karşı mücadele edenlere desteğimizi sunmak için buradayım" diyordu.¹⁰

Kamu hizmeti krizi, toplumsal boyutlarından bağımsız düşünülebilecek saf bir kriz değildir. Devletin görelî özerkliğini yitirerek, toplumsal yönü ağır basan kamu hizmeti işlevlerini terk edip düzen sağlama işleviyle sınırlanması ve "ceza devletine"¹¹ dönüşmesi eğilimi karşısında hukukçuların, "hukukçu yansızlığı"na sıkışmaları mümkün olmamalıdır.¹² Kamu hizmetlerindeki dönüşüm (daralma krizi), yıllardan beri kendini günlük sorunlar olarak göstermekte; hukuki sorunlar büyük bir gayretle çözümlenip çözülürken "gelişme" ve "gelişme yönü" sorunları gözardı edilmektedir.

Kamu hizmeti, adına uygun olarak bir kamusalılığa atıf yapar.

Kamu (âmme) ise, siyaset biliminin en önemli tartışmalarını özetleyen bir kelimedir. "Kamu" bir yandan, "ahali, halk, topluluk, toplum, genel, herkese ait" anlamını, öte yandan da "devlete ait" anlamını taşımaktadır. Kamu, kamusalılık, aynı zamanda hem tüm topluma hem de devlete ilişkin olmayı ifade etmektedir. Örneğin, kamu hukuku devlet faaliyetlerine uygulanan hukuk dalını tanımlar. Kamu düzeni dediğimizde, daha karma bir anlam vardır. Düzenin ne olduğunu tanımlayan devlet olmakla birlikte, düzeninin "kamu"sı toplumdur.

Devletin gerek kendi örgütlenmesi ve gerekse toplum ile kurduğu ilişkiyi tanımlayan tüm terimlerde "kamu" nitelemesi yer almaktadır. Varolan toplumsal yapılarda, en geniş örgütlenmiş "kamusalılık"¹³ biçimi olarak devletin bu sıfatı

¹⁰ Pierre Bourdieu, **Contre-Feux, Propos pour servir à la resistance contre l'invasion néo-libérale**, Paris, Raison d'Agir, 1998, s.30

¹¹ **Ibid.**, s.39

¹² Ozansoy'un belirttiğinin aksine, gelişmeler karşısındaki anlamlı konumlar "kamu hizmetini savunanlar ve yıkanlar" şeklinde belirmemektedir. Böyle bir açık ya da örtük kamplaşma mevcut değildir. Muhtemel bir çelişki, gelişmeleri anlamaya çalışanlar ile böyle bir ihtiyaç hissetmeden işlevselci hukukçuluk yapanlar arasında gelişecektir. Ayrıca yapılacak bir kamu hizmeti savunusu da "kamu gücü pratiklerinin özgürlüğe tehdit oluşturan yönlerini unutma pahasına" olmak zorunda değildir. Bkz. Cüneyt Ozansoy, "Kamu Hizmetinde İdeolojik Boyut", **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara, Danıştay Yayınları, 2000, s.36; Cüneyt Ozansoy, "Türkiye'de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı", **AÜHFD**, c.46, sy.1-4, 1997, s.85-100

¹³ "... Birey, grup ve bölgelerin çıkarlarının ötesinde bütün toplumun ortak işlerini yürütebilecek, bütün toplumun etkileyebileceği ve bütün toplumu etkileyebilecek tek toplumsal organ devlettir." Sungur Savran, "Devlet mülkiyeti: Toplumsal mülkiyete giden yol. 'Yeni bir kamusal alan' tarifi ve imkansızlığı", **Dünyada ve Türkiye'de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği c.1**, İstanbul, TMMOB-EMO, 1998, s.43,46 ; Bu görüşü göre, devlet dışında yeni kamusal alan aramak boşunadır.

Habermas'ın çalışmaları çerçevesinde geliştirilen görüşlerde ise kamusal alan devlet dışında kurulan, bireylerin ortak işler hakkında tartıştığı serbest söylemsel etkileşim alanlarıdır. Bu kamusal alanlar toplum ve devlet arasında, devleti kamusalılaştırarak, aracı olurlar (devlet faaliyetlerinden haberdar olma, bunları tartışma, oluşan görüşleri yasal olarak güvenceye

çekincesiz taşımasında bir anormallik yoktur. Aksine kamu kavramının ilk anlamının, "toplumsallık, genellik" anlamının sürekli akılda tutulması, kamusalılık nitelemesini çekincesiz üstlenen devlet örgütlenmesinin faaliyetlerinin sorgulanmasında yararlı olacaktır. "Kamu"yu sadece "devlet"le eşitleyip tüm kavramlarımızı bu şekilde kurarsak demokratikleşmenin temel bir engelle karşılaşacağı açıktır. Ancak "kamu"yu, toplum, halk; kamusalılığı topluma aitlik olarak algılar ve devleti de en geniş örgütlenmiş kamusalılık olarak kabul edersek, kamusal "işlevleri"ni genişleterek, kamusal "işleyişi"ni derinleştirerek devleti demokratikleştirmemiz için bir umut olabilecektir. Kamu, kamusallaştırılmalıdır. Toplumsallaştığı, genele ait ihtiyaçları, sorunları üstlendiği oranda, devletin, dayandığı sınıflardan görece özerkliği artmakta ve devlet, sistemin sınırları içinde demokratikleşmektedir. Kamusal işlevlerini terk ettiği oranda devletin içine kapanacağı ve düzen sağlama kamusal işleviyle sınırlanacağı ve bunun sonucu olarak görece özerkliğinin zayıflayacağı, "kamusalığa" duyarsızlaşacağı rahatlıkla tahmin edilebilir.

Toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretim faaliyetini üstlenerek kamu hizmeti alanları yaratması, devletin "kamusallaşma" biçimlerinden biridir. Ancak bu zorunlu olarak, kamu hizmeti alanlarındaki örgütlenmenin ve işleyişin, üstlenilen işlevin "kamusal" niteliğine uygun gerçekleşmesi sonucu doğurmaz. Devletin işlevlerinin kamusallaştırılmasının yanısıra, devletin işlevlerini örgütlenme ve yerine getirme biçiminin "kamusallaştırılması" da demokrasi için bir zorunluluktur.

"Kamu" kavramının ve bu kavramın kurucu öge olduğu "kamu hizmeti" kavramının, bu şekilde ikili niteliği ile düşünülmesinin gereksiz, buna atfedilen sonuçların da anlamsız olduğu; zira sınıf çelişkili toplumlarda, toplumsallığın ve devletselliğin içeriğinin egemen sınıfların çıkarlarıyla doldurulduğu itirazı yapılabilir. Anlık sapmalar olsa da uzun dönemde ve nihai aşamada, tüm sapmalara karşın varolan toplumsal yapıda "kamusalığın", egemen olan sınıfın gereksinimleri çerçevesinde kalacağı açıktır. Ancak bunun yüzde yüz ve tek yönlü gerçekleştiğini savunmak ise anlamsızdır. Kamusalığın her yeni tanımlanması, çeşitli sınıflar ve çıkar birimlerinin açık veya örtük mücadelelerinin bir dengesi olarak ortaya çıkar.

Devlet, nihai olarak kapitalizmin ihtiyaçları doğrultusunda, kamu hizmeti alanları yaratmış olsa da bu onu geniş toplum kesimlerinin taleplerine açık hale gelmek zorunda bırakmıştır.

"Kamu"nın ve "kamu hizmeti"nin ikili niteliği ile düşünülmesi ve "toplumsallık, genele aitlik" yönüne vurgu yapılmasının sakıncası, böyle bir kavramlaştırmanın yol açacağı ideolojik sonuçlardır. Varolan toplumsal yapıların sınıf çelişkili niteliği nedeniyle, türdeş bir genellik, kamusalılık üretmeyeceği görülebilir. Kamusalılık kavramı ise bir genelliğe, türdeşliğe, ortak çıkara atıf yapmaktadır. Devletin kamusalılık sıfatına bu denli sıkıca sarılmasının nedeni de budur. Uzlaşmaz karşıt çıkarların ötesinde bir bütünlüğe atıf yaptığından kamu ve kamu hizmeti kavramları ideolojik kavramlardır. Bir kamu hizmetleri ideolojisinden söz edilebilir. Genel olarak hukuk da ideolojik bir işleve sahiptir. Hukuk, hem zorun gerçekleştirildiği, maddi düzenin maddi araçlarla kurulmasında kullanılan bir araç hem de gerçekliğin insan bilincinde yeniden inşasında

alınmış, toplantı, basın ve ifade özgürlüklerinin kullanımıyla ve temsili demokrasinin parlamenter kurumları aracılığıyla devlete aktarma). Bkz. Nancy Fraser, "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", Craig Calhoun (ed.), **Habermas and the Public Sphere**, Cambridge, MIT Press, 1992, s.112-113

işlev gören ideolojik bir araçtır. İdeolojik yönüyle hukuk, kimi toplumsal ilişkilerin insan bilincinde az ya da çok yanılsamalı biçimde kurulmasına yol açar. Toplumsal bilinçte gerçekleştirdiği bu inşa ile çatışmalı toplumsal ilişkilerin kendini yeniden üretmesine aracılık eder; hegemonyanın kuruluşunda rol oynar; bu rolün gerçekleşmesinde, hukuksal söylem, hukukun toplumsal ilişkilerin anlamlarını belirlerken, ifade ederken kullandığı kavramlar, kategoriler önem kazanır. Bu bağlamda hukuk, yönetilenlerin onayını cebri ve ideolojik araçlarla üretme işlevini görür. Varlığını kabul edebileceğimiz "kamu hizmeti ideolojisi"nin temel işlevi, devlet ve toplumdaki sınıfsal çelişkileri görünmez kılması, devlet kavramını sadece ortak yarar için hareket eden bir örgütlenme olarak kurmasıdır.

"Kamu" ve "kamu hizmeti" kavramlarının ideolojik niteliği ve işlevini fark edip, akılda tutmak ayrı, bu ideolojik işlevi nedeniyle "kamu" ve "kamu hizmeti" kavramlarının sunduğu olanakları terk etmek ayrı bir tavidir. Kanımızca ikinci tavır, kamuyu (devleti) kamusallaştırma imkanını da terk etmek anlamına gelecektir.¹⁴

Günümüzde kamu hizmeti bir "daralma krizi" yaşamaktadır. Kamu hizmeti iki kriz yaşamıştır. İlki bir "genişleme krizi"dir. Devletin kamu hizmeti olarak üstlendiği

¹⁴ "Kamu", kamu yararı" ve "kamu hizmeti" kavramlarının ideolojik yönlerini ortaya çıkarmak için sol eğilimli Fransız yazarlar 1970'lerde, etki yaratan önemli çalışmalar yapmışlardır. Chevallier'e göre, "liberal öğretinin aksine, siyasi idari sistem, toplumsal yapının üstünde ve dışında değildir. ... Devlet aygıtı, egemen ve tabi sınıf veya gruplara bölünmüş bir toplumda faaliyet gösterir. Karşıt sınıfların varlığı nesnel bir 'ortak yarar' belirlenmesini imkansız kılar." Jacques Chevallier, "L'intérêt général dans l'Administration française", **RISA**, sayı 4, 1975, s.336-7; Ayrıca bkz. Jacques Chevallier, "Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général", in **Varitions autour de l'idéologie de l'intérêt général Volume 1**, PUF, 1978, s.11-45; Chevallier, "Les fondements ideologiques du droit administratif français", s.3-57; Pisier ise özellikle Duguit'nin kamu hizmetleri anlayışı üzerinde çalışmış bunun çelişik niteliğine vurgu yapmıştır. Buna göre, Duguit tarafından devlet iktidarını sınırlamak için kullanıldığı iddia edilen kamu hizmeti anlayışı, devlet iktidarının derinleşmesinde ve keyfilüğünün meşrulaştırılmasında kullanılmıştır. Pisier-Kouchner, **Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit, passim**; Evelynne Pisier, "Service public et libertés publiques", s.143-154; Benzer eleştiriler için ayrıca bkz. Nicole et André-Jean Arnaud, "Une doctrine de l'état tranquillisante: le solidarisme juridique", **Archives de philosophie du droit**, 1976, s.131-151; Lucien Nizard, "A propos de la notion de service public: mythes étatiques et représentations sociales", **Mélanges Eisenman**, 1974, s.91-98

Benzer bir tartışma, 1970'lerde ülkemizde de yaşanmıştır. Kıyılarından yararlanma konusunda, mevzuatta yer alan "kamu yararı" ve "toplum yararı" koşullarının neyi ifade ettiğine ilişkin tartışmalarda, bu kavramların sınıfsal nitelik taşıdığı, sınıflar üstü bir yoruma elverişli olmadığı vurgulanmıştır. Örneğin bkz. Ümit Doğanay, "Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları", **Mimarlık**, sy.129, 1974/7, s.5-6.

1970'lerdeki bu eleştiriler kamu hizmetleri alanlarının terk edilmesi sonucuna varmıyor; nihai olarak demokratikleşmeyi hedef ediniyordu. Ancak bu köklü eleştiriler, özellikle 1980'lerde kamu hizmetinin "liberal" eleştirisi için kullanıldı. Solun farklı amaçlarla geliştirdiği köklü eleştiriler, devletin kamu hizmeti alanlarını tasfiye etmesi gerektiğini savunan liberal yaklaşımlar için güçlü malzemeler sağladılar. Örneğin bkz. Michel Hastings, "Les constellations imaginaires du service public", in **Service public et lien social**, Paris, L'Harmattan, 1999, s.33-52; François-Xavier Merrien, "Les figures de l'État-providence, l'État-providence entre marché et service public", in **Service public et lien social**, Paris, L'Harmattan, 1999, s.143-165

alanların hızla genişlemesi sonucu, esas olarak idarenin düzen sağlama işlevi üzerine inşa edilmiş olan idare hukukunun klasik ilkelerinin açıklayıcılık gücünü yitirmesi ve idare hukukuna yeni kavramların girmesiyle belirginleşen bu krizi, yüzyıl başı ile II.Dünya Savaşı arasındaki döneme tarihleyebiliriz. İkinci kriz ise, bir “daralma krizi”dir. Yetmişlerin sonlarında başlayan, devletin üstlendiği kamu hizmeti alanlarına yönelik daraltma ve yeniden yapılanma arayışlarının sonucu, kamu hizmeti kavramı üzerine inşa edilen modern idare hukukunun görece dengesi bozulmuş, idare hukuku, bugüne kadar varlık nedeni olarak kabul ettiği kamu hizmetlerindeki hızlı daralma ve yeniden yapılanmayı açıklayamaz hale gelmiştir. Hala yaşamakta olduğumuz bu durum bir “daralma krizi”dir. İlk krizde olduğu gibi ortaya, belki de esas olarak devletin düzen sağlama işleviyle sınırlanmış bunun dışındaki konularını, büyük oranda terk etmiş yeni bir hukuk, yeni bir kamu hizmeti anlayışı çıkacaktır.